ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA

VOL. XLIII SECTIO G 1996

Wydział Prawa i Administracji UMCS

ROMAN KWIECIEŃ

Problematyka międzynarodowa w konstytucjach Chorwacji, Czech i Litwy

International Problems in the Constitutions of Croatia, the Czech Republic and Lithuania

Status państw jako podmiotów prawa międzynarodowego wyraża się w uprawnieniach i obowiązkach realizowanych przez organy władzy, posiadające kompetencję do wyrażania ich woli w zakresie stosunków międzynarodowych. Uprawnienia i obowiązki przysługujące państwu jako całości, z uwagi na fakt konstytuowania przez nie podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa, są przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego. Kwestia natomiast kompetencji poszczególnych organów państwa, realizujących te uprawnienia i obowiązki, stanowi domenę prawa państwowego i z reguły znajduje wyraz w postanowieniach ustaw zasadniczych.[1]

Problematyka międzynarodowa regulowana przez konstytucje nie wyczerpuje się na zagadnieniu reprezentacji zewnętrznej państwa. Postępująca bowiem internacjonalizacja stosunków społecznych, będąca efektem wzrastającej ciągle liczby umów międzynarodowych normujących w coraz szerszym zakresie sfery rzeczywistości, nad którymi jeszcze do niedawna wyłączną kompetencję prawodawczą miały organy władzy państwowej, znajduje w coraz większym stopniu odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnych. Owo materialne oddziaływanie prawa międzynarodowego na prawo państwowe pozwala zwrócić uwagę na tendencję

[1] Por. L. Antonowicz: *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie umów międzynarodowych*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G 1994, vol. XLI, s. 121.

prowadzącą do wykształcania się norm prawnopaństwowych, które niegdyś B. Mirkine-Guetzevitch określił jako „prawo konstytucyjne międzynarodowe”.[2] Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są konstytucje państw nowych w sensie prawnomiędzynarodowym – Chorwacji[3] i Czech[4] oraz państw, które – jak Litwa[5] – powróciły po kilkudziesięcioletniej przerwie na mapę polityczną świata. Celowość uwzględnienia w niniejszym artykule konstytucji wymienionych podmiotów tłumaczy się przede wszystkim faktem, iż są to konstytucje nowe i dlatego przyjęta w nich regulacja problematyki międzynarodowej może stanowić miernik skuteczności i powszechności pewnych standardów konstytucyjnych, funkcjonujących w ustawodawstwie państw o stabilnym ustroju demokratycznym. Poza tym, wybór konstytucji Chorwacji, Czech i Litwy nie jest również przypadkowy w tym znaczeniu, że podmioty te reprezentują trzy grupy państw, które wyłoniły się w rezultacie procesów dezintegracyjnych na początku lat dziewięćdziesiątych. Chorwacja stanowi przykład państwa powstałego w efekcie podziału Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Jugosławii, Czechy – obok Słowacji – zaistniały w wyniku rozczłonkowania Czechosłowacji, Litwę natomiast można traktować jako przedstawiciela statusu tzw. państw bałtyckich, które w rezultacie rozpadu Związku Radzieckiego odzyskały efektywność wykonywania władzy. Niebezpodstawnie więc owe trzy konstytucje można uznać za przejaw zmian ustawodawczych, jakie zaszły i zachodzą nadal, przynajmniej w części państw należących jeszcze niedawno do tzw. byłego bloku wschodniego.

Problematykę międzynarodową regulowaną przez uwzględnione ustawy zasadnicze można podzielić na trzy grupy tematyczne: 1) uprawnień organów państwa w przedmiocie prawa legacji i polityki zagranicznej, 2) kompetencji organów w zakresie zawierania umów międzynarodowych[6] oraz 3) stosunku prawa międzynarodowego do prawa państwowego. Szczególnie ważne jest ostatnie z wymienionych zagadnień. O ile bowiem kompetencje organów wewnętrznych, dotyczące realizowania *ius contrahendi* i *ius legationis* pozostają w sferze prawnopańst-

---

[2] B. Mirkine-Guetzevitch: *Droit constitutionel international*, Paris 1933.

[3] *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 roku*, Warszawa 1995.

[4] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku*, Warszawa 1994.

[5] *Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 roku*, Warszawa 1994.

[6] Zdolność traktatowa w szerokim znaczeniu obejmuje również swym zakresem prawo legacji. Ustanowienie bowiem stosunków dyplomatycznych jest konsekwencją wcześniejszych porozumień traktatowych. Jak informuje art. 2 *Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 roku*, „ustanowienie stosunków dyplomatycznych pomiędzy państwami oraz wysyłanie stałych misji dyplomatycznych następuje za wzajemną zgodą” (*Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 96).

wowych regulacji, o tyle sprawie relacji prawa państwowego do prawa międzynarodowego odpowiadają, w tym ostatnim, określone normy.[7]

I

Wytyczanie kierunku i dyrektyw polityki zagranicznej uznawane było dawniej za wyłączną domenę państw i traktowane jako przejaw ich suwerenności. Sytuacja ta uległa w XX wieku dość znacznej modyfikacji. Państwa oczywiście nadal dowolnie decydują o rozmiarach swojej aktywności międzynarodowej. Wykształciły się jednak – szczególnie od czasu przyjęcia Karty Narodów Zjednoczonych – normy uznawane powszechnie za podstawowe zasady prawnomiędzynarodowe i stanowiące jednocześnie *sui generis* wytyczne dla prowadzonej przez państwa polityki zagranicznej. Należą do nich przede wszystkim: zasada suwerenności państw, zasada samostanowienia narodów, zasada ochrony praw człowieka, zasada wypełniania zobowiązań międzynarodowych.[8]

Explicite wyraża to art. 135 Konstytucji Litwy, w którym czytamy: „Republika Litewska kieruje się w polityce zagranicznej powszechnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego". Przytoczony przepis odzwierciedla stanowisko prawa międzynarodowego i poglądy nauki, które można sformułować w ten sposób, że normy prawnomiędzynarodowe – choć kreowane w głównej mierze przez państwa w ramach prowadzonej przez nie polityki zagranicznej – stanowią od strony logicznej oparcie dla międzynarodowej działalności państw.[9]

Deklaracje priorytetu prawa międzynarodowego w omawianych konstytucjach znajdujemy również w odniesieniu do konkretnych dziedzin tego prawa. Chodzi tutaj w szczególności o zagadnienie zwierzchnictwa terytorialnego oraz proble-

---

[7] Zagadnienie to rozwinę dalej. W tym miejscu natomiast warto odnotować znaczenie tego problemu dla ogólnej teorii prawa międzynarodowego. W nauce był i jest on nadal przedmiotem sporu pomiędzy zwolennikami tzw. monizmu i dualizmu, zainicjowanego ukazaniem się pracy H. Triepela – *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899. O genezie i ewolucji obu teorii zob. J. G. Starke: *An Introduction to International Law*, London 1977, s. 82–88.

[8] Zob. szerzej L. Antonowicz: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 29–50.

[9] Por. M. N. Shaw: *International Law*, Cambridge 1994, s. 11–12; G. I. Tunkin: *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964, s. 300. Zob. też R. Bierzanek: *Prawne podstawy stosunków międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, pod red. E. Haliżaka i R. Kuźniara, Warszawa 1994, s. 294–295.

matykę azylu i ekstradycji. Art. 2 ust. 3 Konstytucji Chorwacji głosi, że Chorwacja wykonuje suwerenne prawa i jurysdykcję na całym obszarze morskim i na dnie Adriatyku do granic z sąsiadami, zgodnie z prawem międzynarodowym. Przepis ten można uznać za wyraz podporządkowania wszelkiej działalności państwa chorwackiego – na wskazanych terytoriach – traktatowym i zwyczajowym normom międzynarodowego prawa morskiego. Z kolei art. 33 ust. 1 stwierdza, iż za działalność sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego nie można w Chorwacji uzyskać azylu. Regulacja ta nadaje moc obowiązującą w porządku prawnym państwa chorwackiego normie z art. 1 ust. 2 *Deklaracji o azylu terytorialnym*, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1967 roku.[10] Według ust. 2 omawianego artykułu konstytucji, cudzoziemiec legalnie przebywający w Chorwacji nie może zostać wydany innemu państwu, chyba że nastąpi to w rezultacie wykonania postanowienia wynikającego z umowy międzynarodowej. Art. 13 Konstytucji Litwy stanowi natomiast, że umowa międzynarodowa może uchylić – przyjętą choćby w *Europejskiej konwencji o ekstradycji* z 13 grudnia 1957 roku[11] – zasadę niewydawania własnych obywateli. Umowa bilateralna może w stosunkach między umawiającymi się stronami uchylić obowiązywanie tej zasady, ponieważ według sformułowań powołanej wyżej konwencji jej stosowanie stanowi uprawnienie, a nie obowiązek państw. Zobowiązanie pojawia się dopiero z chwilą wejścia w życie ustanawiającej je umowy ekstradycyjnej.[12]

Z legislacyjnego punktu widzenia interesujące jest w ustawodawstwie Chorwacji i Litwy podniesienie przepisów o ekstradycji do rangi konstytucyjnej. Z reguły bowiem kwestia ta regulowana jest na szczeblu ustaw zwykłych: bądź to w formie ustaw specjalnych zawierających wyłącznie warunki i zasady ekstradycji, bądź zamieszczania odpowiednich przepisów w kodeksach postępowania karnego lub kodeksach karnych. Można przypuszczać, że takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu ugruntowanie wiarygodności tych państw w oczach społeczności międzynarodowej.

Prawo legacji i zdolność prowadzenia polityki zagranicznej stanowi jeden z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa. Ze stanowiska prawa

---

[10] „Prawo do ubiegania się i korzystania z azylu nie może być powoływane przez żadną osobę, w stosunku do której istnieją poważne powody do uważania, że popełnia zbrodnię przeciw pokojowi, zbrodnię wojenną albo zbrodnię przeciw ludzkości, tak jak zostały one zdefiniowane w odpowiednich międzynarodowych aktach", „The American Journal of International Law" 1968, vol. 62, nr 3, art. 1 ust. 2, s. 822.

[11] *United Nations Treaty Series*, vol. 359, art. 6 ust. 1 pkt a, s. 275.

[12] Zob. B. Wierzbicki: *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982, s. 99–100.

międzynarodowego regulacji podlega funkcjonowanie organów zewnętrznych, dzięki którym państwa utrzymują wzajemne stosunki w ramach dyplomacji dwustronnej oraz w formie tzw. dyplomacji wielostronnej, realizowanej na forum organizacji międzynarodowych i konferencji międzynarodowych.[13] W sferze prawa państwowego pozostaje natomiast sprawa kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej (organów wewnętrznych) w sprawie polityki zagranicznej.[14]

W świetle obowiązującej dość powszechnie praktyki, głowa państwa posiada zasadniczą pozycję w zakresie stosunków międzynarodowych. Kwestia, który organ państwa jest jego głową oraz czy jest to organ jednoosobowy bądź kolegialny, pozostaje dla prawa międzynarodowego obojętna. Jest ona normowana przez prawo państwowe. Według omawianych konstytucji, funkcję głowy państwa pełni prezydent. Jego szczególna rola na arenie stosunków międzynarodowych przejawia się w uprawnieniu reprezentowania państw na zewnątrz (art. 94 Konstytucji Chorwacji, art. 63 ust. 1 pkt a Konstytucji Czech, art. 77 Konstytucji Litwy). Regulacje te znajdują oparcie w wielowiekowej tradycji. Miejsce głowy państwa w stosunkach zewnętrznych określane jest według norm zwyczajowych jako tzw. *ius repraesentationis omnimodae*, czyli prawa nieograniczonego reprezentowania państwa w kontaktach międzynarodowych. Oświadczenia głowy państwa traktowane są jako równoznaczne z wolą państwa, a tym samym jako wywołujące skutki prawne w stosunkach międzynarodowych.[15] Równocześnie jednak w wielu państwach panuje tendencja ścisłego określania – głównie w konstytucjach – kompetencji głowy państwa w tym zakresie. Potwierdzają to również postanowienia analizowanych ustaw zasadniczych.

Art. 99 ust. 2 konstytucji chorwackiej stanowi, że prezydent samodzielnie podejmuje decyzje w sprawie powoływania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych. Poza tym, prezydent przyjmuje listy uwierzytelniające szefów

---

[13] Normują to następujące wielostronne umowy międzynarodowe: *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych* z 18 kwietnia 1961 roku; *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych* z 24 kwietnia 1963 roku; *Konwencja o misjach specjalnych* z 16 grudnia 1969 roku; *Konwencja wiedeńska dotycząca reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym* z 14 marca 1975 roku.

[14] Warto jednak zauważyć, że i ta dziedzina pozostaje w pewnym stopniu w zakresie prawnomiędzynarodowych unormowań zarówno zwyczajowych, jak i traktatowych. Na przykład art. 7 ust. 2 pkt a *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* z 22 maja 1969 roku mówi o domniemaniu kompetencji głowy państwa, szefa rządu i ministra spraw zagranicznych w sprawie ich działalności traktatowej (*Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 50).

[15] Por. J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993, s. 31.

misji dyplomatycznych państw obcych. Konstytucja chorwacka nie wymienia rang szefów misji akredytowanych przy prezydencie. Precyzuje to natomiast norma prawnomiędzynarodowa, zawarta w *Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych*, zgodnie z którą przy głowie państwa akredytowani są szefowie misji w randze ambasadorów, nuncjuszów, posłów, ministrów i internuncjuszów (pierwsza i druga klasa szefów misji); szefowie klasy trzeciej – *chargés d'affaires* – akredytowani są przy ministrze spraw zagranicznych państwa przyjmującego.[16] Na wskazanych uprawnieniach kończy się samodzielność chorwackiego prezydenta w dziedzinie wykonywania prawa legacji. Już bowiem postanowienia o powołaniu przedstawicielstw dyplomatycznych prezydent wydaje na wniosek rządu (art. 99 ust. 1).

Konstytucje Czech i Litwy w jeszcze większym stopniu nakładają na głowę państwa obowiązek współdziałania z rządem w prowadzeniu polityki zagranicznej. Według litewskiej ustawy zasadniczej, do kompetencji rządu należy nie tylko nawiązywanie i podtrzymywanie stosunków dyplomatycznych z innymi podmiotami (art. 94 pkt 6), ale również kierowanie do prezydenta wniosków stanowiących podstawę wydania przez niego personalnych decyzji o powołaniu i odwołaniu przedstawicieli dyplomatycznych (art. 84 pkt 3). Konstytucja czeska w art. 63 ust. 3 stanowi natomiast, że wszelkie decyzje prezydenta dotyczące polityki zagranicznej wymagają dla swej ważności kontrasygnaty premiera, bądź – upoważnionego przez niego – innego członka rządu.

Wskazane unormowania odpowiadają przyjętym w ustawodawstwie państw o ustroju parlamentarno-gabinetowym regulacjom, że rząd na czele z premierem jest głównym organem wykonawczym, realizującym i podtrzymującym stosunki państwa z zagranicą. Rola prezydenta sprowadza się tu raczej do funkcji reprezentacyjnych, aniżeli do efektywnego kształtowania polityki zagranicznej, chociaż – jak w Konstytucji Litwy (art. 84 pkt 1) – prezydent może współuczestniczyć w rozstrzyganiu jej problemów i prowadzić ją wspólnie z rządem. Pozycję prezydenta w dziedzinie stosunków międzynarodowych, określoną przez omawiane konstytucje, można umiejscowić pomiędzy znaczeniem, jakie posiada głowa państwa w krajach o ustroju prezydenckim (Stany Zjednoczone), gdzie jej uprawnienia w tym zakresie równają się uprawnieniom szefa rządu, a rolą, jaką głowa państwa odgrywa w monarchiach konstytucyjnych (Wielka Brytania, Holandia, Belgia czy Szwecja), sprowadzającą się w sferze stosunków międzynarodowych wyłącznie do funkcji ceremonialnych.

---

[16] *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych* z 18 kwietnia 1961 roku, art. 14, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 99.

Żadna z analizowanych ustaw zasadniczych nie porusza zagadnienia kompetencji ministra spraw zagranicznych, choć należy to do sfery regulowanej przez prawo państwowe. Można więc uznać, iż miarodajne są tu rozwiązania przyjęte w powszechnej praktyce państw. Zgodnie z nimi, minister spraw zagranicznych i kierowany przez niego resort są głównymi koordynatorami współpracy z zagranicą, bezpośrednio odpowiedzialnymi za realizację polityki zagranicznej. Na ministrze spoczywa zadanie umacniania pozycji państwa i stwarzania na tyle korzystnych warunków zewnętrznych, aby zapewnić mu bezpieczeństwo i względnie niezakłócony rozwój.[17] Poza tym, Ministerstwo Spraw Zagranicznych pełni funkcję pośrednika pomiędzy przedstawicielstwami państw obcych a rządem oraz utrzymuje kontakty robocze z szefami misji dyplomatycznych państw wysyłających.[18]

Analizując uprawnienia organów państwa w zakresie stosunków międzynarodowych, konieczna jest wzmianka o roli parlamentu. Parlament bowiem z reguły jest organem ustalającym zasady i kierunek polityki zagranicznej, którą w sferze praktyki traktatowej i dyplomatycznej urzeczywistniają: głowa państwa, rząd na czele z premierem i minister spraw zagranicznych z podległym mu resortem.

W państwach demokratycznych przejawem kierowniczej pozycji parlamentu w tej dziedzinie są – przyznawane zwykle w konstytucjach – uprawnienia do wyrażania zgody na związanie się przez państwo umowami międzynarodowymi[19], przynajmniej najważniejszymi, oraz do decydowania o stanie wojny. Praktykę tę potwierdzają również postanowienia omawianych konstytucji. Co prawda, ustawy zasadnicze Chorwacji i Litwy przyznają prezydentowi prawo współdziałania w decydowaniu o stanie wojny, jednak jego funkcja jest tu podrzędna w stosunku do roli parlamentu. Art. 100 ust. 3 konstytucji chorwackiej stanowi, że prezydent wypowiada wojnę i zawiera pokój na podstawie decyzji Saboru (parlament Chorwacji). Zestawienie tego przepisu z art. 80, stanowiącym, że parlament decyduje o wojnie i pokoju, prowadzi do wniosku, iż prezydent zobowiązany jest do wykonania takiej decyzji Saboru. Odwrotną niemal od strony proceduralnej sytuację znajdujemy w Konstytucji Litwy. Zgodnie z art. 84 pkt 16, prezydent w razie zbrojnej napaści, zagrożenia suwerenności państwa lub integralności jego terytorium podejmuje decyzje w sprawach obrony, wprowadzenia stanu wojennego oraz mobilizacji i przedkłada je do zatwierdzenia Sejmowi. Zatwierdzenie Sejmu nadaje decyzjom prezydenta moc wiążącą. Przepis ten nie precyzuje, czy

---

[17] Sutor: *op. cit.*, s. 34.

[18] Por. art. 10, 13, 17, 19 *Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 98–99.

[19] Zagadnienie to rozwinę dalej.

Sejm jest zobligowany do zatwierdzenia decyzji prezydenta. Wydaje się jednak, że do kompetencji Sejmu należy ocena, czy okoliczności faktyczne wymagają wprowadzenia stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji lub użycia siły. Czeska ustawa zasadnicza prawo wprowadzania sytuacji nadzwyczajnych przyznaje wyłącznie parlamentowi (art. 43).

Warto zwrócić uwagę na sformułowania używane przez konstytucje dla określenia sytuacji wyjątkowych, ponieważ uwidacznia się w nich wpływ obowiązujących norm prawnomiędzynarodowych na prawo państwowe. Oczywiście, sprawa kompetencji organów państwa w zakresie wprowadzania stanów nadzwyczajnych pozostaje przedmiotem regulacji prawa konstytucyjnego. Wpływ ten obecny jest natomiast w wyraźnym określeniu przez ustawy zasadnicze – za wyjątkiem Chorwacji – warunków wprowadzenia tych stanów. W konstytucji litewskiej jest to zbrojna napaść, zagrożenie suwerenności lub integralności terytorium (art. 84 pkt 16), a w czeskiej ustawie zasadniczej obca agresja bądź konieczność wypełnienia międzynarodowych zobowiązań o wspólnej obronie przeciw napaści (art. 43 ust. 1). Przepisy te stanowią potwierdzenie zasady prawnomiędzynarodowej, której geneza wiąże się z *Traktatem wyrzeczenia się wojny* z 27 sierpnia 1928 roku,[20] głoszącej, iż siły zbrojnej użyć można tylko w celu wykonania indywidualnego lub zbiorowego prawa do samoobrony.

Pozycję parlamentu w prowadzonej przez państwo polityce zagranicznej utwierdzają również przepisy, informujące o odpowiedzialności rządu. Rząd litewski ponosi solidarną odpowiedzialność przed Sejmem za całokształt działalności, w tym także – chociaż normujący to art. 96 literalnie tego nie stwierdza – za realizowaną politykę zagraniczną. Na żądanie Sejmu, rząd albo poszczególni ministrowie zobowiązani są do przedłożenia sprawozdania ze swej działalności (art. 102 ust. 1). Według konstytucji czeskiej, rząd za swe samodzielne oraz kontrasygnowane decyzje prezydenta ponosi odpowiedzialność przed niższą izbą parlamentu – Izbą Poselską (art. 68 ust. 1 w zw. z art. 63 ust. 4). Na podstawie art. 80 pkt 8 oraz art. 111 chorwackiej ustawy zasadniczej rząd w swej pracy nadzorowany jest przez Izbę Przedstawicielską, przed którą też ponosi odpowiedzialność.

Konsekwencją braku akceptacji parlamentu dla prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej może być jego dymisja. Wotum nieufności stanowi swoisty mechanizm kontrolny przysługujący parlamentowi, m.in. dla właściwej realizacji ustalonego przezeń kierunku rozwoju stosunków zagranicznych. Ta kontrolna funkcja organu przedstawicielskiego może być uznana za warunek względnie spójnej i zdyscyplinowanej polityki zagranicznej państwa.

---

[20] B. Winiarski: *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 461–463.

II

Normy prawa międzynarodowego nie określają wiążącego trybu zawierania umów międzynarodowych. Również kodyfikująca problematykę umów *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów* z 23 maja 1969 roku nie wprowadza w tej sprawie obowiązujących rozwiązań, pozostawiając wybór sposobu zawarcia traktatu umawiającym się stronom.[21]

W praktyce traktatowej wykształciły się w związku z tym dwa tryby zawierania umów międzynarodowych: prosty i złożony.[22] Związanie się przez państwo umową, dla której przewidziany został prosty tryb zawarcia, sprowadza się do jej podpisania przez upoważnionych pełnomocników. Złożona procedura zawarcia charakteryzuje się natomiast koniecznością wydania przez kompetentny organ wewnętrzny aktu, wyrażającego ostateczną zgodę państwa na płaszczyźnie międzynarodowej na związanie się postanowieniami umowy, wobec której dokonane już zostały jakieś czynności przygotowawcze, przede wszystkim podpisanie. Na określenie aktu definitywnego związania się przez stronę umową, używa się terminów „ratyfikacja", „zatwierdzenie", „przyjęcie" bądź „przystąpienie". Wymaga podkreślenia, że sprawa kompetencji organów do zawierania umów zarówno w trybie prostym, jak i złożonym stanowi domenę prawa państwowego.

W art. 67 pkt 16 Konstytucji Litwy czytamy, iż umowy międzynarodowe republiki ratyfikuje i wypowiada Sejm. Uprawnienia prezydenta ograniczają się tu jedynie do podpisywania i przedkładania umów Sejmowi do ratyfikacji (art. 84 pkt 2). Wykładnia językowa przytoczonych przepisów prowadziłaby do wniosku, że ratyfikacja jest niezbędną formą zawierania wszystkich umów przez Litwę. Byłoby to jednak rozwiązanie, które ze względu na złożoność strony proceduralnej napotykałoby w praktyce wiele trudności. Stąd też art. 138 wylicza umowy wymagające ratyfikacji. Do grupy tej należą umowy: o zmianie granicy państwowej, o pomocy wzajemnej, o charakterze obronnym, o wyrzeczeniu się siły lub groźby siły,[23] układy pokojowe, w sprawie obecności i statusu sił zbrojnych Litwy na terytorium innych państw, a także wielostronne lub wieloletnie umowy gospodarcze. Enumeratywnie wyliczone w art. 138 umowy zawierane są w trybie złożonym; pozostałe – chociaż nie ma o tym w konstytucji wzmianki *expressis verbis* – zawierane są w trybie prostym. Taka regulacja stanowi przejaw

---

[21] Zob. art. 11–16 powołanej konwencji, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 51–52.

[22] Zob. szerzej S. E. Nahlik: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 247–265.

[23] Wyróżnienie umów o wyrzeczeniu się siły lub groźby siły wydaje się zbędne z uwagi na fakt powszechnego zakazu użycia siły lub jej groźby w stosunkach międzynarodowych.

przyjętej w wielu państwach praktyki, według której traktaty stwarzające dla strony szeroki zakres obowiązków wymagają ratyfikacji przez konstytucyjnie upoważniony organ państwa.

Praktykę tę potwierdzają również postanowienia ustaw zasadniczych Chorwacji i Czech. Według konstytucji czeskiej umowy ratyfikuje prezydent. Jednak ratyfikacja umów o prawach i podstawowych wolnościach człowieka, umów politycznych i gospodarczych o charakterze ogólnym, jak również umów do wykonania których potrzebna jest ustawa, dokonana może zostać jedynie za zgodą parlamentu (art. 63 ust. 1 pkt b).[24] Umowy międzynarodowe w imieniu Chorwacji zawiera generalnie prezydent (art. 132). Istnieje jednak grupa umów, które dla definitywnego związania się nimi przez państwo chorwackie muszą zostać potwierdzone przez Sabor. Są to umowy wymagające uchwalenia albo zmiany ustawy, umowy o charakterze wojskowym lub politycznym, umowy ustanawiające finansowe zobowiązania państwa oraz przekazujące organizacji międzynarodowej bądź związkowi międzynarodowemu kompetencje normowane w Konstytucji Chorwacji (art. 133).

Warto odnotować funkcjonujący w nauce prawa międzynarodowego i *implicite* obecny w przepisach omawianych konstytucji podział umów na państwowe, rządowe i resortowe.[25] Klasyfikacja ta nie znajduje uzasadnienia w racjach merytorycznych wynikających z prawa międzynarodowego. Ze względu jednak na doniosłość praktyczną, posiada duże znaczenie w prawie państwowym. Jej kryterium stanowi rodzaj organu zawierającego w imieniu państwa konkretną umowę. Należy podkreślić, choć terminologia tego podziału może być nieco myląca, że zarówno umowy państwowe, jak rządowe i resortowe w równym stopniu wiążą państwo. Podział ten pokrywa się równocześnie – przynajmniej częściowo – z klasyfikacją umów ze względu na tryb zawarcia. Zobrazujmy to odpowiednimi postanowieniami analizowanych ustaw zasadniczych.

Art. 132 Konstytucji Chorwacji głosi, że umowy międzynarodowe zawiera prezydent. Są one umowami państwowymi, a część z nich, wyliczona w art. 133, wymaga akceptacji parlamentu, czyli złożonego trybu zawarcia. Art. 132 stanowi również, że w zakresie określonym ustawą, umowy może zawierać rząd republiki;

---

[24] Zwróćmy uwagę na podobieństwo tych postanowień z analogicznymi przepisami polskiej tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. Ustawa zasadnicza Czech używa pojęcia „zgody" parlamentu na ratyfikację umów przez prezydenta, natomiast polska ustawa konstytucyjna operuje, tożsamym merytorycznie, terminem „upoważnienia" wyrażanego przez parlament w formie ustawy i wymaganego dla ratyfikacji przez prezydenta umów wyliczonych w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji.

[25] Zob. L. Antonowicz: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 188; R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1994, s. 72.

do ich wejścia w życie nie jest potrzebna złożona procedura zawarcia. Podobny podział funkcjonuje w Konstytucji Czech. Art. 63 ust. 1 stwierdza, iż prezydent zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe,[26] z zastrzeżeniem jednak, że ich zawieranie może przenieść na rząd lub za jego zgodą na poszczególnych członków rządu. Rząd bądź wskazany minister zawiera umowy nie wymagające złożonej procedury przyjęcia.

III

Rozpatrując problem stosunku prawa międzynarodowego do prawa państwowego, należy odróżnić dwie jego płaszczyzny: prawnomiędzynarodową i prawnopaństwową.[27]

Ze stanowiska prawa międzynarodowego zagadnienie to uregulowane jest jednoznacznie. Egzemplifikacją jest choćby art. 27 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, w którym czytamy: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu".[28] Warto również wspomnieć o art. 13 projektu *Deklaracji praw i obowiązków państw* z r. 1949, stanowiącym, że „każde państwo ma obowiązek wykonywania w dobrej wierze swoich zobowiązań wynikających z traktatów i innych źródeł prawa międzynarodowego i nie może ono powoływać się na postanowienia swojej konstytucji lub swoich praw, jako na uzasadnienie niewykonywania tego obowiązku".[29] Przytoczone postanowienia, a szerzej stanowisko prawa międzynaro-

---

[26] Termin „zawieranie umów międzynarodowych" posiada dwa, zakresowo różne, znaczenia. W znaczeniu szerszym określa on ogólnie proces wiązania się państwa umową. W węższym rozumieniu natomiast oznacza on tryb prosty zawarcia umowy (podpisanie). Tym ostatnim znaczeniem posługuje się art. 63 ust. 1 pkt b konstytucji czeskiej.

[27] K. Skubiszewski: *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, pod red. A. Wasilkowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 44.

[28] *Prawo międzynarodowe...*, s. 56.

[29] Projekt *Deklaracji...* wraz z komentarzem H. Kelsena, [w:] „The American Journal of International Law" 1950, vol. 44, nr 2, s. 259–276. Warto na marginesie wspomnieć, że art. 13 *Deklaracji...* był przedmiotem jaskrawo rozbieżnych interpretacji. Kelsen w cytowanym wyżej komentarzu (s. 276) twierdził, iż druga część artykułu jest zbędna, ponieważ jedynie powiela zasadę prawa międzynarodowego mówiącą, że postanowienia prawa krajowego sprzeczne z prawem międzynarodowym nie zwalniają państwa z obowiązku przestrzegania norm prawnomiędzynarodowych. C. Berezowski natomiast uważał, że art. 13 *Deklaracji...* sprzeczny jest z zasadą suwerenności państw (C. Berezowski: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*, Warszawa 1957, s. 49).

dowego w kwestii prymatu nad prawem państwowym, znajduje oparcie w jednej z jego podstawowych zasad – dotrzymywania i wykonywania przez państwa ich międzynarodowych zobowiązań.

Ujmując problem od strony prawa państwowego, trzeba podkreślić, że znalazł on już od dawna szczegółową regulację w konstytucjach i orzecznictwie sądów państw o stabilnym ustroju demokratycznym.[30] Są jednak państwa, w których pozostaje on nadal jedynie w sferze postulatów przedstawicieli nauki.[31] Z drugiej strony, nowe ustawy zasadnicze – czego przykładem są konstytucje: Chorwacji, Czech i Litwy – zawierają postanowienia bezpośrednio normujące to zagadnienie.

Art. 134 konstytucji chorwackiej stanowi, że umowy międzynarodowe zawarte, potwierdzone i opublikowane zgodnie z konstytucją są elementem wewnętrznego porządku prawnego republiki, a ich moc prawna jest wyższa od ustaw. Przepis ten spełnia rolę normy blankietowej, na podstawie której dokonuje się transformacja kategorii umów międzynarodowych wyliczonych w art. 133 konstytucji.[32]

Podobnie zagadnienie to ujmuje litewska ustawa zasadnicza. Art. 138 ust. 3 stwierdza, że umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Sejm tworzą część systemu prawnego Litwy. Inaczej to jednak przedstawia się niż w Konstytucji Chorwacji, gdyż brak tu precyzyjnego określenia miejsca umów ratyfikowanych w hierarchii źródeł prawa litewskiego. Art. 7 stanowi jedynie, że ustawy i inne akty prawne sprzeczne z konstytucją nie mają mocy obowiązującej. Opinię o niezgodności umowy międzynarodowej z konstytucją wydaje Sąd Konstytucyjny (art. 105 ust. 3 pkt 3). Nie wyjaśniona *explicite* pozostaje jednak sprawa, czy Sąd ten może wydać taką opinię po ratyfikacji umowy. Hipotetycznie trzeba założyć taką ewentualność, uwzględniając możliwość zmiany konstytucji już po ratyfikacji

---

[30] Zob. *Włączenie prawa międzynarodowego do prawa krajowego w konstytucjach i praktyce wybranych państw*, pod red. J. Barcza, Warszawa 1988; M. N. Shaw: *International Law*, Cambridge 1994, s. 106–128.

[31] Na przykład w Polsce Konstytucja z r. 1952 i tzw. Mała Konstytucja z r. 1992 nie zawierają żadnej normy regulującej tę kwestię. Konieczność jej wyraźnego uregulowania postulowali ostatnio m.in. – K. Skubiszewski: *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 10, s. 141 i 143; idem: *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 3; W. Czapliński: *Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP pod rządami Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, pod red. M. Kruka, Warszawa 1993, s. 243.

[32] O sposobach włączenia prawa międzynarodowego do prawa państwowego – zob. Skubiszewski: *Prawo międzynarodowe...*, s. 26–41.

jakiejś liczby umów.[33] Kontrowersyjność takiego rozwiązania podkreśla poza tym okoliczność, iż o niezgodności umów z konstytucją nie rozstrzyga ostatecznie organ sądowy, lecz Sejm na podstawie opinii Sądu Konstytucyjnego (art. 107 ust. 3). Zachodzi obawa, że decyzje Sejmu ze względu na jego polityczny skład i charakter mogą być dyktowane nie tylko względami prawnymi, ale i polityczno-ideologicznymi.

W kontekście powyższych uwag uwidacznia się klarowność chorwackiej regulacji. W zdaniu drugim art. 134 czytamy, że postanowienia potwierdzonych przez Sabor i opublikowanych umów mogą być zmienione albo uchylone tylko na warunkach i w trybie przewidzianym w tych umowach, bądź też zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Przepis ten podkreśla stanowisko prawa międzynarodowego o niemożności przekreślenia przez państwowy porządek prawny przyjętych aktów międzynarodowych. Można przypuszczać, iż regulacja taka stanowi konsekwencję uwzględnienia przez chorwackiego ustawodawcę podwójnego charakteru transformowanej normy. Z jednej bowiem strony staje się ona normą prawa państwowego, z drugiej natomiast nie traci swego prawnomiędzynarodowego znaczenia.

Art. 10 Konstytucji Czech głosi, że ratyfikowane i opublikowane umowy międzynarodowe o prawach i podstawowych wolnościach człowieka są bezpośrednio obowiązujące i mają pierwszeństwo przed ustawą. Konstytucja czeska – w przeciwieństwie do ustaw zasadniczych Chorwacji i Litwy – nie wspomina, że grupa umów ratyfikowanych stanowi część wewnętrznego porządku prawnego. Pozwala to uznać, iż metodą włączenia umów z przytoczonego art. 10 do prawa czeskiego nie jest transformacja, lecz „bezpośrednie obowiązywanie". Istotę tej metody stanowi funkcjonowanie w państwie norm międzynarodowych jako posiadających charakter wyłącznie prawnomiędzynarodowy.

Konstytucja czeska nie zawiera przepisu regulującego na płaszczyźnie prawnopaństwowej statusu pozostałych umów ratyfikowanych przez prezydenta. Należy również podkreślić, iż żadna z omawianych ustaw zasadniczych nie porusza problemu miejsca umów międzynarodowych zawartych w trybie prostym. Brak takiej regulacji może stać się podstawą ignorowania tej grupy umów przed sądami i innymi organami państwa stosującymi prawo.

---

[33] Problem, czy ustawodawca posiada prawną możliwość zmiany recypowanej normy prawnomiędzynarodowej, różnie był w nauce oceniany. K. Skubiszewski opowiedział się za takim uprawnieniem ustawodawcy (*Prawo międzynarodowe...*, s. 28), odrzucał je natomiast J. Makowski: *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937, s. 166.

Uogólniając uwagi traktujące o metodach włączenia prawa międzynarodowego do państwowego porządku prawnego, trzeba podkreślić, iż żadna z nich nie znalazła pełnego uznania w nauce. Transformacji zarzucano sztuczne akcentowanie dualizmu pomiędzy oboma porządkami prawnymi.[34] Twórca i reprezentatywny przedstawiciel doktryny monistycznej H. Kelsen uważał ją nawet za hipotezę prawniczą prowadzącą – a przynajmniej stwarzającą taką możliwość – do rezultatów sprzecznych z prawem pozytywnym.[35] Również „bezpośrednie obowiązywanie" nie jest metodą bezproblemową. Efektywność jej stosowania podkreślać mogłoby istnienie niezaprzeczalnych związków pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem państwowym; związków na tyle silnych, że – jak zauważa K. Skubiszewski – rozdzielenie obu porządków nie jest możliwe.[36] Jest to jednak metoda o tyle kłopotliwa, że trudno jest utworzyć jedno, proste kryterium dla ustalenia, czy norma międzynarodowa jest w państwie wprost – czyli bez transformacji – za-stosowalna.[37]

Zagadnienia metod włączania prawa międzynarodowego do wewnętrznego systemu prawnego nie jest – logicznie, ale i merytorycznie – priorytetowe w problematyce stosunku pomiędzy oboma porządkami prawnymi. To bowiem stanowisko danego ustawodawcy w kwestii jedności bądź dualizmu tych systemów implikuje wybór metody, a nie odwrotnie. Rozwiązaniem pośrednim, godzącym w jakimś stopniu tradycyjne stanowiska monizmu i dualizmu, może być punkt widzenia odróżniający umowy, które „ze swej istoty nie mogą być przestrzegane w wewnętrznym porządku prawnym, ponieważ regulują wyłącznie stosunki między państwami lub organizacjami międzynarodowymi, od traktatów, których celem jest osiągnięcie konkretnych skutków w prawie wewnętrznym umawiających się stron".[38] Pomiędzy pierwszą grupą umów a prawem państwowym istnieje niekwestionowany dualizm z uwagi na normowanie dwóch różnych obszarów podlegających regulacji prawnej. Istotą natomiast drugiej grupy traktatów jest

---

[34] L. Łukaszuk i J. Tyranowski, deklarujący się jako zwolennicy „umiarkowanego dualizmu", odrzucają transformację, gdyż jej stosowanie byłoby według nich przejawem „skrajnego dualizmu" (*Miejsce prawa międzynarodowego w systemie prawnym PRL*, „Sprawy Międzynarodowe" 1988, z. 7–8, s. 95–96).

[35] H. Kelsen: *La transformation du droit international en droit interne*, Paris 1936, s. 48–49.

[36] Skubiszewski: *Prawo międzynarodowe...*, s. 52.

[37] Por. idem: *Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie*, „Państwo i Prawo" 1984, z. 9, s. 24.

[38] A. Winter: *Direct Applicability and Direct Effect*, „Common Market Law Review", 1972, cyt. za K. Skubiszewski: *Wzajemny stosunek i związki pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1986, nr 1, s. 10.

obowiązywanie i znajdowanie zastosowania właśnie w państwowym porządku prawnym. Takim rozróżnieniem być może kierował się ustawodawca czeski, stanowiąc, że w wewnętrznym porządku prawnym obowiązują tylko umowy o prawach i podstawowych wolnościach człowieka, a odmawiając takiego charakteru innym umowom, np. politycznym. W obszarze funkcjonowania drugiej grupy umów można mówić o jedności obu porządków prawnych, a sprawa ich genezy staje się kwestią drugorzędną. W tej sferze działania prawa międzynarodowego problem metody jego włączenia do prawa państwowego nabiera jedynie znaczenia z punktu techniki legislacyjnej. Może on być regulowany przez podobne w tym względzie różnym ustawom zasadniczym normy prawa konstytucyjnego.[39]

Omówione przepisy konstytucyjne pozwalają zwrócić uwagę na dwie – co najmniej – doniosłe kwestie dotyczące zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa konstytucyjnego. Po pierwsze, stanowią one wyraz dążeń do ugruntowania pozycji prawno-politycznej państw nowych w sensie prawnomiędzynarodowym (Chorwacja, Czechy) oraz państw, które po długotrwałej nieobecności na arenie stosunków międzynarodowych powróciły do efektywnego sprawowania władzy (Litwa). Szczególny przejaw tych dążeń stanowią normy bezpośrednio regulujące obowiązywanie prawa międzynarodowego w porządku prawnopaństwowym.

Po wtóre, analizowane przepisy można traktować jako egzemplifikację szerszej tendencji, wskazującej na obecność pewnych standardów konstytucyjnych regulujących w sposób niemal analogiczny problematykę międzynarodową w ustawodawstwie państw demokratycznych. Owe standardy pozwalają jednocześnie zauważyć, że ich obowiązywanie w szeregu konstytucji – zarówno państw tzw. demokracji zachodniej, jak i państw byłego bloku wschodniego – jest odbiciem równorzędnego statusu państw,[40] a mówiąc ściślej, wynikającego z suwerenności państw prawa do obrotu międzynarodowego.

---

[39] Podobnie ujmuje to tzw. teoria delegacji (*the delegation theory*), będąca przeciwieństwem metod recepcyjnych. Wedle niej następuje delegowanie do konstytucji państw przez reguły prawnomiędzynarodowe normy określającej, kiedy postanowienia traktatów nabierają mocy prawnej i w jaki sposób są wcielane do prawa państwowego. Teoria ta uwydatnia płynność granicy pomiędzy oboma porządkami, bowiem metody stosowane przez państwa w celu włączenia prawa międzynarodowego są jedynie kontynuacją procesu zaczętego w momencie powstawania umów. Zwolennicy tej teorii podkreślają, że przepisy konstytucyjne poszczególnych państw stanowią jedynie część ogólnego mechanizmu powstawania prawa. Zob. J. G. Starke: *An Introduction to International Law*, London 1977, s. 88.

[40] Por. L. Antonowicz: *Status prawnomiędzynarodowy państw w świetle ich konstytucji*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 181–188.

SUMMARY

The article discusses the questions of international issues regulated by the Constitutions of Croatia, the Czech Republic and Lithuania. The study is concerned both with international and constitutional law. International law regulates the whole of international powers of the state, resulting from its being a carrier of international rights. Constitutional regulation, however, defines the competence of particular state agencies that realize those rights in practice.

The problems of international questions present in the three Constitutions were divided into three theme-groups: rights of state agencies concerning the concluding of treaties, the competence of state authority agencies concerning the realization of foreign policy and the relation between international and constitutional law.

The analysis of the provisions of the Constitutions that deal with the powers of the state agencies concerning the concluding of treaties and realization of foreign policy demonstrates that the adopted legislative solutions largely resemble the analogous and commonly accepted provisions that function in the constitutions of states with a parliamentary system. The fact must be emphasized of the direct regulation by the three Constitutions of the position of international law in the state's constitutional order. For this is a question which has been explicitly regulated in the international order. The Constitutions of Croatia and Lithuania ensure the effectiveness of international law through "transformation" while the Czech Constitution does so through "direct binding force".

The problems discussed draw attention to a broader tendency that reflects the presence in a number of constitutions, both in Western democracies and the former Eastern-bloc countries, of certain standards that regulate almost analogously the international questions dealt with in them.